

# 臺灣地區人民進入大陸地區申請程序之探討

報告人：謝立賢

主持人：蔡璧霞

報告時間：中華民國八十九年三月十四日下午十四時

- 壹、前言
- 貳、原規定及執行情形
- 參、新增規定及執行構想
- 肆、檢討與建議
- 伍、結論

## 壹、前言

政府自民國七十六年十一月二日開放臺灣地區人民進入大陸地區探親以來，已歷經十二年餘，從初期核發出入境證、事後得報備，至出境前申請及以審查會審查許可制等，似有先嚴後寬鬆又再從嚴之趨勢。「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」（以下簡稱兩岸條例）民國八十一年七月三十一日公布後，即已確立進入大陸地區是採許可制，惟據以訂定之「臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法」（以下簡稱許可辦法），以其中申請程序條文觀之，除申請出入境證者外，似以事前核備制為主；惟又新增（許可辦法八十九年三月六日修正發布）以審查會審查之機制，爰就申請進入大陸地區之程序，究應如何辦理？本局刻訂新制之時，試以拙作之探討，期拋磚引玉藉供本局相關組室或同仁參處。

## 貳、原規定及執行情形

### 一、原相關規定

- （一）兩岸條例第九條、第九十一條及第九十四條。
- （二）許可辦法第三條、第十四條及第十五條。

### 二、執行情形

- （一）申請出入境證進出大陸地區。
- （二）一般人民或教育人員，已持有有效護照者，出境前向本局局本部、服務處或服務站填單（或郵寄）申請許可。（一般人民許可

一次三年有效；教育人員依規定須附服務機關同意函)

- (三) 公務員已持有有效護照者，出境前備齊服務機關或中央目的事業主管機關同意函等文件，向本局局本部或服務處（或郵寄）申請許可。
- (四) 查獲未經許可進入大陸地區者，依兩岸條例第九十一條規定裁處新台幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。（大部分係遺失護照、護照過期、機關函送或經檢舉查證屬實者等情形）

### 參、新增規定及執行構想

#### 一、新增規定

- (一) 許可辦法第十四條第六項。

主要內容：警察人員申請進入大陸地區，應報經中央主管機關同意。

- (二) 許可辦法第十五條之一。

主要內容：政務人員、從事涉及國家機密人員及前開退離職人員，申請進入大陸地區，應經內政部會同相關機關組成之審查會審查許可，始得進入大陸地區。

#### 二、執行構想

目前我國國民身分證、駕駛執照、戶口名簿或戶籍謄本等各種主要身分證明文件，皆已無職業類別之記載，且持有有效護照者，可經由第三地區（國家）進出大陸地區，故當事人如刻意隱瞞，查證上有實際困難；惟在政府政策及相關法令未修正前，本局仍應勉力執行。為期拋磚引玉，試擬初步執行構想如下：

- (一) 增加身分代碼

現行「臺灣地區人民進入大陸地區申請表」為二聯式，內容含姓名、身分證字號、身分（六類）及申請事由代碼、進出期間及申請人（代申請人或代辦旅行社）簽章等欄位，其中身分代碼即不符許可辦法第十四條第六項及第十五條之一規定者之需求。

- (二) 強調身分未據實填寫者許可無效

身分未據實填寫，經查證屬實者，撤銷其許可（即該許可自始無效）並依規定裁罰，此做法（規定）有否牴觸母法許可制之精神，或可否據以裁罰，頗具爭議性；惟如不做此宣示，本局將難以落實執行。

查獲公務員未據實填寫身分者，如裁罰經撤銷，仍應函請其服務機關

依行政規章處分；惟退離職政務人員及從事涉及國家機密人員，即無法比照辦理。

### （三）主動通（告）知申請程序

退離職政務人員及從事涉及國家機密人員，其原服務機關、委託機關或受託團體、機構，於其退離職二週內函送本局並副知當事人，本局應可於收到名冊後，先建立電腦查詢檔案，再一一個別通（告）知申請程序（附申請表件）及相關罰則，俾減少執行阻力。

### （四）櫃台人員審查原則---局本部及各服務處

- 1.以一般人民身分申請者，先查核確定其身分，非為退離職政務人員及從事涉及國家機密人員身分者，均予許可；係核符上述身分者編收件號，提內政部審查會審查。
- 2.以公務員（含軍人及教育人員）身分申請者，請其檢附服務機關或中央目的事業主管機關同意函。
- 3.警察人員身分申請者，請其檢附內政部或行政院大陸委員會同意函。（警察機關技工或工友，依一般人民身分辦理）
- 4.退離職政務人員及從事涉及國家機密人員身分申請者，先查核確定其身分，核符者編收件號，提內政部審查會審查。

### （五）機場櫃台人員審查原則

- 1.以一般人民或教育人員（附服務機關同意函）申請者，均予許可。
- 2.以公務員（含軍人）、警察人員或退離職政務人員及從事涉及國家機密人員身分申請者，請其逕向（或代轉）局本部或服務處辦理。

## 肆、檢討與建議

### 一、現況檢討

前已提及，目前我國國民身分證、駕駛執照、戶口名簿或戶籍謄本等各種主要身分證明文件，皆已無職業類別之記載，申請進入大陸地區，現行兩岸條例係採許可制，卻欠缺有效之審核及其相關配套之管理機制，所謂「徒法不足以自行」，宜否仍採行許可制，似有深入檢討之空間；惟因涉及政府大陸政策及兩岸條例之修正，非本文探討之範疇。

### 二、建議事項

居住臺灣地區設有戶籍國民，依入出國及移民法第五條第三項規定，自民國八十九年五月二十一日起，入出國不需申請許可。在政府政策及兩

岸條例相關規定未修正前，應可配合該規定立法精神，先修正許可辦法相關規定，其初步建議如下：

（一）一般人民一次許可期間與其我國護照效期相同，已持有我國有效護照，經查驗許可其出境者，即已視同許可其進入大陸地區。

（二）公務員經服務機關或中央目的事業主管機關同意進入大陸地區者，由該機關（附當事人申請表）函知本局，即已視同許可其進入大陸地區。

（三）許可辦法第十五條之一第一項各款人員，仍依現行規定提內政部審查會審查。

### 伍、結論

上述建議事項與政府大陸政策並沒有太大差異，如獲採行，當可節省大量人力物力、減少民怨，並可落實執行。